

VANÊSCA BUZELATO PRESTES

CORRUPÇÃO URBANÍSTICA
Da Ausência de Diferenciação entre
Direito e Política no Brasil

Belo Horizonte



2018

© 2018 Editora Fórum Ltda.

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio eletrônico, inclusive por processos xerográficos, sem autorização expressa do Editor.

Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari	Floriano de Azevedo Marques Neto
Alécia Paolucci Nogueira Bicalho	Gustavo Justino de Oliveira
Alexandre Coutinho Pagliarini	Inês Virginia Prado Soares
André Ramos Tavares	Jorge Ulisses Jacoby Fernandes
Carlos Ayres Britto	Juarez Freitas
Carlos Mário da Silva Velloso	Luciano Ferraz
Cármen Lúcia Antunes Rocha	Lúcio Delfino
Cesar Augusto Guimarães Pereira	Marcia Carla Pereira Ribeiro
Clovis Beznos	Márcio Cammarosano
Cristiana Fortini	Marcos Ehrhardt Jr.
Dinorá Adelaide Musetti Grotti	Maria Sylvia Zanella Di Pietro
Diogo de Figueiredo Moreira Neto	Ney José de Freitas
Egon Bockmann Moreira	Oswaldo Othon de Pontes Saraiva Filho
Emerson Gabardo	Paulo Modesto
Fabrizio Motta	Romeu Felipe Bacellar Filho
Fernando Rossi	Sérgio Guerra
Flávio Henrique Unes Pereira	Walber de Moura Agra



Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo

Av. Afonso Pena, 2770 – 15º andar – Savassi – CEP 30130-012
Belo Horizonte – Minas Gerais – Tel.: (31) 2121.4900 / 2121.4949
www.editoraforum.com.br – editoraforum@editoraforum.com.br

P936c Prestes, Vanêsa Buzelato

Corrupção urbanística: da ausência de
diferenciação entre direito e política no Brasil/ Vanêsa
Buzelato Prestes. – Belo Horizonte : Fórum, 2018.

279 p.

ISBN: 978-85-450-0396-0

1. Direito Público. 2. Direito Municipal. 3. Direito
Administrativo. 4. Direito Urbanístico. I. Título.

CDD 341
CDU 347

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

PRESTES, Vanêsa Buzelato. Corrupção urbanística: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018. 279 p. ISBN 978-85-450-0396-0.

1110216

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
------------------	----

CAPÍTULO 1

DAS ESPECIFICAÇÕES DA CORRUPÇÃO	23
1.1 Descrições históricas da corrupção	26
1.1.1 Descrição histórica da corrupção no Brasil.....	38
1.2 Estudos sobre corrupção: dos americanos dos anos 1970 aos contemporâneos.....	61
1.3 Critérios para identificar a corrupção: interesse público, da opinião pública em geral	63
1.3.1 Os diversos discursos da corrupção – concepção moralista da corrupção.....	66
1.3.2 Concepção da corrupção como elemento do desenvolvimento econômico	68
1.3.3 Corrupção científica	71
1.3.4 Corrupção religiosa	72
1.4 Corrupção política e parlamentar	72
1.4.1 Corrupção política	72
1.4.1.1 Das espécies de corrupção: difusa, de mau governo, ambiciosa e sistêmica	76
1.4.1.2 Da corrupção no setor urbanístico	78
1.4.2 Corrupção parlamentar	79

CAPÍTULO 2

MARCOS IMPORTANTES E TRATADOS INTERNACIONAIS DE CONTROLE DA CORRUPÇÃO.....	83
2.1 A racionalidade dos controles da corrupção: diferenciar para enxergar	83
2.1.1 Da racionalidade dos controles da corrupção	83
2.1.2 Democracia e corrupção	90
2.1.3 Administração pública e corrupção: observações na Itália ...	94

2.2	Marcos importantes do combate à corrupção	97
2.2.1	Itália	101
2.3	Tratados internacionais, marcos legislativos e controle da corrupção no século XXI – Tratamento e prevenção da corrupção na Europa atual – evolução legislativa	104
2.4	Marcos legislativos do tratamento da corrupção no Brasil – Adesão e internalização dos tratados internacionais de combate à corrupção – Evolução legislativa de 2000 a 2013 .	107

CAPÍTULO 3

A CORRUPÇÃO DOS SISTEMAS E A EXTENSÃO DA CORRUPÇÃO

3.1	Evolução do pensamento filosófico. Sistemas, códigos e modernidade: Resgatando estruturas e conceitos que não se podem esquecer	113
3.2	Sistema e meio na Teoria dos Sistemas.....	116
3.3	Sistemas Conforme Parsons – O Agil	119
3.3.1	A questão da democracia para Parsons.....	122
3.3.2	Sistema para Parsons conforme Luhmann	123
3.4	A Teoria dos Sistemas para Luhmann e De Giorgi.....	128
3.4.1	Comunicação.....	132
3.4.2	Complexidade.....	133
3.5	A corrosão dos códigos destes sistemas: conceito, extensão e efeitos – reflexos no tema da corrupção	139
3.6	Controles voltados aos homens ou aos sistemas? A corrupção é dos homens ou dos sistemas?	141

CAPÍTULO 4

CIDADES E CORRUPÇÃO URBANÍSTICA.....

4.1	O processo de formação das cidades: o que significa urbanismo.....	145
4.2	A corrupção corrompe a cidade: o ilícito se transforma em lícito	159
4.3	Ilícito que se transforma em lícito	160
4.4	Corrosão do sistema urbanístico	164
4.5	O valor dos “valores imateriais” nas cidades: Aquilo que nem sempre se vê. A valorização da imaterialidade da cidade e alguns instrumentos urbanísticos.....	166

4.6	Compreendendo a extensão do solo criado, das operações concertadas, das contrapartidas, da alteração de uso de solo e das parcerias público-privadas nas cidades – enxergando o valor econômico e as decorrências jurídicas que não se vê: um diálogo com o sistema das cidades.....	169
4.6.1	Solo criado (Outorga onerosa do direito de construir e transferência do direito de construir – Instrumentos previstos no Estatuto da Cidade).....	169
4.6.2	Operações urbanas concertadas	173
4.6.3	Contrapartidas	176
4.6.4	Alteração de uso previsto no Plano Diretor.....	178
4.6.5	Parcerias Público-Privadas – PPPs.....	180

CAPÍTULO 5

CORRUPÇÃO URBANÍSTICA – DESCRIÇÕES

RELEVANTES.....	183
5.1 Corrupção urbanística: Descrições relevantes.....	183
5.2 O Relatório de Bruxelas das Nações Unidas	191
5.3 As experiências de Portugal, Itália e Espanha a partir dos anos 1990.....	192
5.3.1 A identificação da corrupção urbanística em Portugal e o crime urbanístico da Lei Portuguesa	192
5.3.2 Corrupção urbanística na Espanha.....	196
5.3.3 Corrupção na gestão do território na Itália.....	201
5.4 Registros encontrados do Brasil	205
5.4.1 Projeto Nova Luz/Caso Santa Ifigênia – Concessão urbanística em São Paulo.....	205
5.4.2 O Caso Deutsche Bank – Lavagem de dinheiro oriundo da construção da Avenida Água Espreiada e obra do Túnel Ayrton Sena	212
5.4.3 A inspeção procedida na SMOV/SMURB em Porto Alegre em 2012.....	214
5.4.3.1 DMs – Declarações Municipais de Uso do Solo.....	216
5.4.3.2 Protocolo Setorial.....	217
5.4.3.3 Recompra – Conversão de área pública de loteamentos em moeda	218
5.4.3.4 Aprovação e Licenciamento de Projetos: SALP e Vistoria	219
5.4.3.5 Comissões	220
5.4.3.6 Ações e programas descontinuados	221

5.4.3.7	Serviços de conservação permanente de vias públicas.....	222
5.4.3.8	Índices Construtivos	222
5.4.3.9	Termos de Compromisso.....	222
5.4.3.10	Atuação Conjunta com o Ministério Público Estadual	223
5.5	Fatores que favorecem a corrupção urbanística.....	227
5.5.1	A desregulamentação: o caso das contratações urbanísticas	227
5.5.2	A discricionariedade	229
5.5.3	Lentidão do processo administrativo	229
5.5.4	Falta de estruturas compatíveis com a necessidade de gestão.....	229
5.5.5	Quantidade de normas a serem atendidas	230

CAPÍTULO 6

AS POSSIBILIDADES ABERTAS FRENTE À IDENTIFICAÇÃO DA CORRUPÇÃO URBANÍSTICA

6.1	O Ordenamento Urbanístico como matéria de Estado e não de Governo	233
6.1.1	Da necessidade de servidores estáveis com continuidade ...	237
6.2	Procedimentos como limites à intervenção política impeçoal no urbanismo.....	239
6.3	Desenvolvimento de controle das estruturas	244
6.3.1	Dos códigos de ética.....	246
6.3.2	Atualização do estatuto dos servidores públicos.....	249
6.3.3	Do <i>compliance</i> – programas de integridade.....	251
6.4	Publicidade dos instrumentos e das possibilidades de aprovação existentes, assim como das concertações realizadas e uso de tecnologias no processo de aprovação urbanística	255
6.5	Função das Procuradorias Jurídicas	256
6.6	As inspeções coordenadas pela PGM de Porto Alegre nos anos de 2012 a 2016	259
6.7	Previsão legislativa no Brasil incidente à corrupção urbanística	260

CONCLUSÃO

REFERÊNCIAS